



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX**  
**ILMO. SR. ALCALDE**  
**XXX**  
**(ZAMORA)**

**Asunto: Abastecimiento de agua potable/ Sustitución de tuberías de fibrocemento**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **580/2024**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la posible situación de deterioro que presenta la red de distribución de agua potable en su localidad.

Según se desprende del contenido de la queja, dicha red está compuesta mayoritariamente por tuberías de fibrocemento y sufre numerosas roturas que provocan constantes interrupciones del servicio. Añade que la degradación de los materiales con los que está realizada esta infraestructura local podría provocar que el agua suministrada contuviera altos niveles de sustancias metálicas y amianto, materiales que resultan muy peligrosos y cuya ingesta podría afectar gravemente a la salud de la población abastecida.

Al parecer, las referidas circunstancias son conocidas por esa Administración local, la cual hasta el momento no ha adoptado medidas dirigidas a la completa renovación de dichas instalaciones, razón por la que se solicita la mediación de esta Defensoría.

Iniciada la investigación oportuna, se le solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

En atención a dicha petición de información se remitió informe, en el cual el Ayuntamiento señalaba que no entendía las quejas recibidas, ya que no se presentan pruebas que respalden las afirmaciones que en ellas se realizan, ni sobre la existencia de roturas en la red de agua, ni en relación con la presencia de sustancias peligrosas como metales y amianto en el agua. En este sentido se recalca que el Ayuntamiento realiza en el agua de consumo todas las pruebas reglamentarias, supervisadas por la Junta de Castilla y León y que nunca se ha detectado la presencia de tales sustancias.



Añade el informe que la red de abastecimiento, construida en 1980, está compuesta mayoritariamente por tuberías de fibrocemento, y las averías más frecuentes ocurren en las acometidas domiciliarias de polietileno, no en la red principal.

El Ayuntamiento está a la espera de la construcción de una depuradora para eliminar el arsénico del agua, obra que ha sido retrasada a pesar de la aportación económica realizada hace más de año y medio. Por último se indica que el Ayuntamiento, con solo 400 habitantes, carece de recursos para renovar la red de abastecimiento y que ninguna norma exige el cambio mientras el sistema funcione correctamente.

Las subvenciones provinciales para la renovación de redes son insuficientes y no cubren la pavimentación de las calles afectadas, lo que supondría una carga económica adicional que el Ayuntamiento no puede asumir.

A la vista de lo informado, procede efectuar las siguientes consideraciones a esa Administración local.

En primer lugar debemos recordar que esta Defensoría promovió durante el año 2016 y 2017 varias actuaciones de oficio relacionadas con la presencia de amianto en las conducciones de agua potable que forman parte del servicio público de abastecimiento ya que, como sabe, cuando estas tuberías han sido fabricadas con fibrocemento contienen, en mayor o menor proporción, fibras de dicho material.

Como conclusión de dichas actuaciones de oficio, en su momento, nos dirigimos a un número significativo de Ayuntamientos y a todas las Diputaciones provinciales de nuestra Comunidad mediante resolución, en la que les hacíamos llegar una serie de consideraciones en relación con esta cuestión, en la medida en que podía afectar al derecho a la salud de todos los ciudadanos.

Entre otras consideraciones recordábamos que en España el uso del amianto fue prohibido por Orden del Ministerio de Presidencia de 7 de diciembre de 2001, por la que se traspuso la Directiva comunitaria que prohibía el uso y comercialización de todo tipo de amianto y de los productos que lo contuvieran, estableciendo, respecto del instalado, que estaría permitida su utilización hasta su eliminación o el final de su vida útil.

Como es evidente, el agua se encuentra en contacto con diversos tipos y materiales de construcción desde que es captada hasta el grifo del consumidor y, dependiendo de una gran cantidad de factores, algunas sustancias derivadas de ese contacto pueden ser capaces de “migrar” al agua.

Por ello, el RD 3/2023, de 10 de enero, por el que se establecen los criterios técnico- sanitarios de la calidad del agua de consumo, su control y suministro, al igual que ya hacia el RD 140/2003, señala en su artículo 44 que: “*Los materiales destinados a su*



*utilización en instalaciones nuevas o, en caso de obras de reparación o reconstrucción, en instalaciones existentes para la captación, el tratamiento, el almacenamiento o la distribución de aguas de consumo y que entren en contacto con esas aguas, no deberán empeorar la calidad del agua ni transmitir al agua sustancias, gérmenes o propiedades perjudiciales para la salud, o que puedan perjudicar que el agua cumpla con los parámetros del anexo I. Para ello, deberán cumplir los siguientes requisitos higiénicos básicos:*

- a) No pondrán en peligro, directa ni indirectamente, la protección de la salud humana;*
- b) No afectarán negativamente al color, el olor o el sabor del agua;*
- c) No favorecerán la proliferación microbiana;*
- d) No migrarán contaminantes al agua de consumo en niveles superiores a lo necesario para el fin previsto de dicho material o que empeoren la calidad del agua y en ningún caso superarán los valores paramétricos del anexo I”.*

En principio, la agresividad natural de las aguas hace que generalmente se empleen en las infraestructuras de transporte y de captación materiales con gran resistencia a todo tipo de degradación, y creemos que ello motivó, en parte, la utilización generalizada en el pasado de conducciones de fibrocemento.

Ahora bien, conocido que el amianto es una sustancia peligrosa para la salud y que se encuentra en el origen de numerosas enfermedades, algunas de ellas muy graves, un principio de prudencia y de protección de la salud pública parece aconsejar la adopción de medidas para la reducción y retirada de los elementos instalados que contengan estos materiales, aunque se encuentren en perfectas condiciones de uso, sobre todo y prioritariamente a nuestro juicio, los que han tenido una utilización más prolongada o intensa, ya que necesariamente presentarán un mayor nivel de degradación, además de aquellas que se hallen en contacto con el agua de consumo.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha elaborado en los últimos años hasta cuatro guías para la calidad del agua potable. En la cuarta y última edición de las Guías<sup>1</sup> se han incorporado nuevos conocimientos sobre la evaluación y la gestión de riesgos, describiendo un marco orientado hacia la garantía del agua potable.

---

<sup>1</sup> Guías para la calidad del agua de consumo humano: cuarta edición que incorpora la primera adenda [Guidelines for drinking-water quality: fourth edition incorporating first addendum]. Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2018. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.



Entre otros extremos, se han actualizado las informaciones relacionadas con los productos químicos, incluyendo datos sobre elementos cuyo control resulta más reciente, como es precisamente el caso del amianto (asbestos), al que se efectúa un referencia expresa por primera vez en la actualización de las guías realizada en 2006 (tercera edición) señalando entonces: *“El agua se contamina con amianto (o asbesto) por la disolución de minerales y menas que contienen amianto, así como por el procedente de efluentes industriales, la contaminación atmosférica y las tuberías de cemento de amianto en el sistema de distribución. La exfoliación de fibras de amianto de tuberías de cemento de amianto está relacionada con la agresividad del agua. Hay algunos datos que indican que la exposición al amianto atmosférico liberado del agua del grifo durante el uso de duchas o humidificadores es despreciable. Se sabe que la exposición al amianto por inhalación es cancerígena para el para el ser humano, los estudios epidemiológicos de poblaciones cuyas aguas de consumo contienen altas concentraciones de amianto han generado escasas pruebas convincentes de la capacidad cancerígena del amianto ingerido, aunque se ha estudiado a fondo. Además en estudios exhaustivos en animales, el amianto no ha aumentado de forma sistemática la existencia de tumores en el aparato digestivo. No hay por consiguiente pruebas uniformes de que la ingestión de amianto sea peligrosa para la salud, de modo que no se ha considerado necesario establecer un valor de referencia basado en los efectos para la salud para el amianto en el agua de consumo”*<sup>2</sup>.

Resulta indudable, y por ello no debemos dejar de mencionarlo, que la disponibilidad de agua de consumo salubre y limpia es un derecho humano básico<sup>3</sup>. La relación que se establece entre salud pública y disponibilidad de agua potable es un hecho innegable, tanto la que se utiliza de forma directa para su consumo bebida, en la higiene personal, en el ámbito doméstico y en la industria alimentaria, como la usada de manera indirecta, a través de uso con fines deportivos o recreativos.

---

<sup>2</sup> La referencia principal que ha utilizado la OMS se contiene en el documento “Asbestos in Drinkingwater” publicado en Guidelines for drinking-water quality, 2nd ed. Vol 2, OMS, Geneva, 1996, documento que al respecto concluye: “(...) Aunque el asbesto es un cancerígeno humano reconocido por vía de inhalación, los estudios epidemiológicos disponibles no apoyan la hipótesis de que un aumento del riesgo de cáncer esté asociado con la ingesta de asbesto en el agua de consumo. Además en extensos estudios de alimentación en animales, el asbesto no ha aumentado consistentemente la incidencia de tumores del tracto gastrointestinal. No hay entonces pruebas consistentes y convincentes de que la ingesta de asbestos sea peligrosa para la salud, y se concluye que no hay necesidad de establecer unas pautas o directrices para el asbesto en agua de consumo”. (Puesto que el texto referido solo está disponible en inglés, la traducción de las conclusiones que hemos reproducido se ha elaborado por esta Defensoría).

<sup>3</sup> Se puede examinar al respecto el informe especial elaborado por esta Institución “El derecho humano al abastecimiento de agua potable. Medidas dirigidas a su salvaguarda” [https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1\\_1452603379.pdf](https://www.procuradordelcomun.org/archivos/informesespeciales/1_1452603379.pdf).



El acceso al uso de aguas seguras es un factor clave a la hora de fijar las diferencias entre países ricos y pobres, entre países más o menos desarrollados, entre Comunidades Autónomas y también entre los distintos municipios de cualquier ámbito territorial.

La caracterización del agua en su origen y la protección de los recursos hídricos desde el punto de vista sanitario, la aplicación de procedimientos de potabilización suficientes, el control de las sustancias empleadas, la existencia de instalaciones de abastecimiento sanitariamente aceptables y la información al consumidor constituyen hoy en día la base de la actuación y de la organización administrativa en relación con este servicio público esencial.

Como habitualmente recordamos, los riesgos para la salud pública asociados al consumo de agua se han dividido tradicionalmente en riesgos microbiológicos y riesgos químicos. Hasta la fecha, por su extensión, frecuencia de producción y población afectada, se han considerado los riesgos microbiológicos como los que precisan de mayor intervención por parte de las autoridades sanitarias. No obstante esta consideración se está viendo modificada en los últimos años como consecuencia de una mayor percepción, por parte de la población, de los riesgos químicos asociados al medio, así como por la importancia de los mismos para la comunidad científica.

Los riesgos atribuidos a la calidad del agua de consumo humano, susceptibles de afectar a la población expuesta, dependen no solo de la calidad del agua en origen, sino también, como hemos anticipado, de los materiales empleados para su captación y/o distribución, y también del estado de conservación en el que se encuentren las instalaciones de abastecimiento (singularmente, por lo que en este momento nos interesa, la situación y extensión de la red de tuberías de fibrocemento).

Como V.I. seguramente conoce, la Directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo, incorporó el amianto como sustancia tóxica y peligrosa. Posteriormente la Directiva 87/217/CEE, de 19 de marzo, dio lugar a la aprobación del RD 108/1991 de 1 de febrero sobre prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producido por amianto, en interés de la protección de dicho medio y de la salud humana. Por último, la Directiva 1999/77/CE, de 26 de julio de 1999 (traspuesta al ordenamiento español mediante la Orden de 7 de diciembre de 2001) limitaba la comercialización y el uso del amianto, señalando que la utilización del mismo y de los productos que lo contuvieran podía liberar sus fibras provocando enfermedades muy graves, como la asbestosis y el cáncer de pulmón, por ello señalaba que su comercialización y utilización debía someterse a severas restricciones.

Siguiendo con las limitaciones en el uso de este material, el Parlamento Europeo, en una resolución de fecha 14 de marzo de 2013, ha venido a señalar que todos los tipos



de amianto resultan peligrosos y sus efectos perjudiciales se han documentado y reglamentando, apareciendo sus efectos décadas después de la exposición, sin que se haya podido establecer aún un límite de exposición al amianto por debajo del cual no exista ningún riesgo. (El subrayado es nuestro).

En atención a dichas consideraciones pidió a la UE que desarrollara y aplicara un modelo de detección y registro del amianto instalado, pidiendo a los propietarios de edificios y otras instalaciones que contengan este material (entre las que se encuentran las redes de distribución de agua potable) que realicen controles en los mismos y elaboren planes de gestión de riesgos, así como que se elaboren modelos para el control de la presencia de fibras de amianto en el aire de los centros de trabajo y en el agua potable que se distribuye a través de las tuberías de amianto-cemento, haciendo hincapié en que todos los tipos de enfermedades causadas por el amianto, no solo por la inhalación de fibras en suspensión sino también por la ingestión de agua procedente de tuberías de amianto y contaminadas por dichas fibras, han sido reconocidas como un riesgo para la salud y pueden tardar decenas de años en manifestarse.

El Comité Económico y Social europeo aprobó un Dictamen, el 19 de febrero de 2015, instando a la total eliminación del amianto y de los productos que lo contengan. Entre las conclusiones y recomendaciones que formula insta a la elaboración de registros de instalaciones públicas y de edificios que contengan amianto, anima a los Estados miembros a lanzar hojas de ruta y planes de acción específicos a nivel nacional, pero también a nivel local y regional para conseguir la erradicación total del amianto en la UE. Insta, igualmente y entre otras recomendaciones de salud laboral, a la actualización de la legislación comunitaria de manera que se reflejen y adopten los últimos resultados de la investigación científica y médica en esta materia, modificando al efecto la Recomendación 2003/670/CE, e incluyendo el cáncer de laringe y de ovario como relacionados con el amianto.

Más recientemente, en julio de 2023, el Consejo de la Unión Europea ha alcanzado un acuerdo provisional con el Parlamento Europeo para la elaboración de una nueva Directiva que sirva para reforzar la protección de los trabajadores contra los riesgos de exposición al amianto, reduciendo considerablemente los límites previstos en consonancia con los últimos avances tecnológicos.

De lo expuesto se infiere que, en la actualidad, ya no se discuten los efectos adversos del amianto, indudablemente del inhalado, sino que también se empieza a apuntar la posibilidad de efectos perjudiciales todavía no concretados respecto del amianto ingerido, siendo una de las vías posibles de introducción en el organismo, precisamente, el agua de consumo, que como se ha señalado puede transportar fibras de amianto.



Teniendo en cuenta la toxicidad de este material y que solo hace unos años que se está conociendo el verdadero alcance de sus efectos nocivos, creemos que las Administraciones públicas deben aplicar el principio de precaución en todas las cuestiones que tienen relación con el mismo, y señaladamente, por lo que afecta a la cuestión analizada en esta queja, en cuanto a la posible ingestión de fibras de amianto suspendidas en el agua de consumo, ya que no se ha excluido de manera definitiva que pueda causar riesgos para la salud humana.

En este punto debemos tener presente que el estudio en que se basan las reflexiones que se efectúan en la última Guía de calidad del agua potable de la OMS se elaboró hace casi 30 años, lo que puede suponer, vistos los periodos de latencia de este material y el tiempo que puede permanecer inerte, que los datos que se reflejan en el mismo no se encuentren lo suficientemente actualizados.

Sabemos, por nuestro trabajo diario, que las Administraciones locales de nuestra Comunidad se vienen mostrando muy sensibles y concienciadas ante este escenario y, mayoritariamente, llevan años eliminando los materiales de fibrocemento de todas sus instalaciones, planificando la eliminación a medio y largo plazo de las tuberías de este material que aún continúan en servicio, para lo cual, en algunos casos, se han elaborado planes específicos de retirada para los que han podido contar con la colaboración y apoyo de las Diputaciones provinciales.

Abundando en lo ya señalado, cumple recordar que la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, prevé en su disposición adicional decimocuarta que en el plazo de un año, desde la entrada en vigor de la misma, todos los Ayuntamientos deben elaborar un censo de instalaciones y emplazamientos con amianto que incluya un calendario que planifique su retirada. Esta retirada debe priorizar las instalaciones y emplazamientos atendiendo a su grado de peligrosidad y exposición a la población más vulnerable, aunque en todo caso las instalaciones o emplazamientos de carácter público con mayor riesgo deberán estar gestionadas antes de 2028.

Es por ello que no puede relegarse por más tiempo la elaboración de planes dirigidos a la retirada de este material en la red de distribución pública. Obviamente se puede optar por evaluar los riesgos de cada una de las instalaciones con las que se cuente, priorizando aquellas que presenten mayor degradación o afecten a más población, pero siempre teniendo en cuenta, a la hora de analizar cada una de las actuaciones y el plazo para abordarlas, los criterios de protección a la salud pública que deben presidir la actuación de la administración local.

El deber de las Administraciones locales de proporcionar a los vecinos este o cualquier otro servicio público mínimo impone buscar soluciones para su efectivo funcionamiento, lo que conlleva la obligación de renovar los sistemas o infraestructuras



que por su antigüedad, o por cualquier otra razón, no atiendan en condiciones adecuadas las necesidades de los usuarios o, más aun, puedan poner en peligro la calidad de los servicios o suministros.

Comprendemos que debido a las dificultades económicas que enfrentan algunos municipios y la necesaria atención de demandas sociales más urgentes, haya sido necesario posponer determinadas intervenciones pero, a nuestro juicio, ello no puede justificar la demora en la realización de labores de renovación de infraestructuras destinadas a la prestación de este servicio público básico, no solo para la vida, sino para el normal desarrollo de cualquier actividad.

Obviamente, para abordar este tipo de trabajos resulta fundamental el apoyo de las Diputaciones, que desde hace años vienen introduciendo en sus convocatorias de planes provinciales partidas específicas dirigidas a primar la sustitución de este tipo de materiales o al cumplimiento de los objetivos de retirada del amianto y de los materiales que lo contienen.

En este sentido cumple señalar que en la resolución formulada en su momento a la Diputación provincial de Zamora, durante la tramitación del expediente 20170019, le instamos a arbitrar medidas de apoyo a los municipios de su provincia que facilitaran la sustitución de las tuberías de fibrocemento de las redes públicas de distribución de agua potable, atendiendo así a criterios de salud pública y colaborando en el cumplimiento de los objetivos de eliminación total del amianto.

La Diputación de Zamora dio respuesta a nuestra sugerencia aceptándola, señalando que viene colaborando económicamente con los Ayuntamientos de la provincia para la elaboración de un inventario de las redes de los municipios y también para la sustitución de tuberías de abastecimiento de agua potable, entre ellas las de fibrocemento, en cumplimiento de los objetivos establecidos por las autoridades comunitarias.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA:** Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se impulsen de manera decidida los proyectos de sustitución de las tuberías de fibrocemento de las redes públicas de distribución de agua potable en su localidad, atendiendo para ello a criterios de salud pública y de colaboración en el cumplimiento de los objetivos comunitarios de eliminación total del amianto y de los materiales que lo contienen.

**SEGUNDA:** Debe elaborar un calendario de actuaciones prioritarias que incluya un censo de las instalaciones públicas que contengan este material, que



**deberán gestionarse íntegramente atendiendo al calendario previsto en la Ley 7/2022 de Residuos y Suelos Contaminados para una economía circular.**

**TERCERA: Tanto para la elaboración del censo, como para abordar la retirada y sustitución de este material de las redes de distribución públicas puede hacer uso de las ayudas técnicas y/o económicas que facilita la Diputación provincial de Zamora, referidas ut supra u otras que hubiera.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López